

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 702 de 1987

Comisión Especial en Materia de Industrialización y Comercialización de la Producción de Carnes

DISTRIBUIDO Nº 151 de 1987

Sin corregir

Junio de 1987

Versión taquigráfica de la sesión de la Comision del día 28 de mayo de 1987

__Preside__ : señor Senador Juan A. Singer

__Miembros__ : señores Senadores Eugenio Capeche y Carlos J. Pereyra

__Asisten__ : señores Representantes Nacionales Alberto Brause, Ruben H. Díaz, Arturo Guerrero, Julio Maimó Quintela, Edison Rijo y Gustavo Varela; Secretario de la Comisión Especial para el estudio de la situación de la Industria Frigorífica de la Cámara de Representantes señor Juan A. Yaffé

__Invitados Especiales__ : señores Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Pedro Bonino Garmendia, asesor doctor Ignacio Zorrilla de San Martín y Presidente de INAC, doctor Julio Delfino Cazet

__Secretario__ : señor Alfredo O. Brena

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 34 minutos)

En el transcurso de estas sesiones comenzamos a trabajar con el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y con el señor Presidente de INAC respecto al tema "Industrialización y Comercialización de la Carne". Como en la Cámara de Representantes existía una Comisión similar, el Senado decidió que era de buena economía, desde el punto de vista del trabajo, realizar esta tarea conjuntamente y con ese criterio fueron invitados los señores integrantes de la referida Comisión.

En la sesión anterior, el señor Ministro había dejado inconclusa su exposición --de la cual hay versión taquigráfica distribuida-- para proseguirla luego del viaje que iba a realizar.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: efectivamente, en la sesión anterior habíamos realizado una introducción, describiendo en cierto modo el encuadre general de la industria frigorífica, que los señores Legisladores podrán encontrar en la versión taquigráfica que fue repartida.

Interrumpimos el análisis en la normativa que estableció el Poder Ejecutivo durante el año 1986 y concordamos efectuar un análisis pormenorizado de los decretos que fijaron su conducta en cuanto a la política de carnes. Se trata de un conjunto de decretos que culminan con los dos sancionados en diciembre de 1986, que establecen, en términos generales y en forma casi definitiva, la orientación general del Poder Ejecutivo respecto a este tema.

Durante el año 1986 y mediante un proceso iniciado hacia fines de 1985 se advierte, cada vez con mayor intensidad, la presencia de la demanda de Brasil en el mercado de carnes uruguayo, a través de distintas disposiciones adoptadas por ese Gobierno, que van pautando una situación de progresiva escasez en el mercado brasileño, que se intenta corregir ampliando paulatinamente el marco de las importaciones.

En los diez años anteriores Brasil tuvo un descenso de su consumo "per cápita", del orden de los 20 ó 13 quilos "per cápita", lo que le generó cierta capacidad de exportación

de carne. Posteriormente, debido al establecimiento del Plan Cruzado y a la sequía, se produjo una recuperación muy violenta de ese consumo, que estuvo retraído durante todo el período anterior, del orden de los dos o tres quilos "per cápita" que, multiplicados por los 120:000.000 de habitantes que tiene el Brasil, origina una demanda de 200 ó 250 toneladas. Esto se hace sentir de manera más intensa en el mercado uruguayo ya que Brasil tradicionalmente ha utilizado a los países vecinos --como Argentina, Uruguay y Colombia-- como factor de ajuste de su natural escasez anual, conocida como el período entre zafras, que es un poco más amplia --prácticamente de seis meses-- que el de Uruguay, que dura tres meses.

Si unimos a esa sequía, muy intensa, que ocurrió durante dos años en la zona central de Brasil, las connotaciones del Plan Cruzado y la natural escasez zafral, encontramos que este país irrumpe con una demanda sumamente violenta sobre todos los demás mercados del mundo, influyendo en ellos estructuralmente, y en especial en el nuestro.

Como ya habíamos explicado en la sesión anterior, el Gobierno había desarrollado, durante el año 1985 --y lo profundiza durante el año 1986-- una estrategia de consolidación, de búsqueda de nuevos mercados, tratando especialmente de adaptar su industria para esa conquista de mercados, buscando que la misma vaya teniendo un espectro cada vez mayor y más flexible, en lo que se refiere a su canasta de productos, orientándola principalmente hacia formas procesadas de carne. Con ese propósito, se habían buscado acuerdos especiales con Brasil. Dichos acuerdos se comenzaron a negociar durante el año 1985, culminando con los acuerdos de Brasilia en agosto de 1986, a través de los cuales, y por primera vez, Uruguay accede a una cuota de 30.000 toneladas para consumo interno y 40.000 toneladas más para el régimen de "draw back".

Es muy importante señalar o analizar la influencia que tiene esta cantidad de 30.000 toneladas de carne de consumo.

Tradicionalmente Brasil es un país que tiene problemas de abastecimiento, tanto con respecto a la carne como a cualquier otro producto, por su gran densidad de población y por lo tanto, tiene dificultades en el mercado interno. Dicho país, para solucionar este problema, aplica una estrategia que se basa en la desgravación total de aranceles, en aque-

llos períodos en que necesita complementar o resolver un problema de desabastecimiento interno.

Dicha desgravación de aranceles e impuestos aduaneros, pone a todo el mundo en concurrencia por ese mismo mercado.

Evidentemente, en base a esto, obtiene una ventaja muy importante en cuanto a los precios que logra para resolver esos problemas coyunturales de abastecimiento.

Esto ha sido muy notorio en lo que tiene que ver con la carne, con los productos lácteos y el arroz.

Por su parte, Uruguay trata de evitar esa estrategia tradicional de Brasil, y busca establecer un marco permanente donde los negocios sean pactados entre importadores privados brasileños y exportadores privados uruguayos. De esa forma se pretende que esa corriente de exportaciones que se mantendría durante todo el año, no sea vista dentro de Brasil como un factor de competencia con respecto a las producciones internas de dicho país, y, al mismo tiempo, soslayando la tradicional oposición que existe con respecto a esas importaciones que se realizan desde Uruguay. Esto permite que los exportadores privados uruguayos puedan acceder a franjas de ingreso cada vez mayores dentro del mercado brasileño, e ir consolidando antecedentes, calificando sus productos en base a su calidad, su diversidad, continuidad y seguridad con respecto al importador que demanda esos productos.

Esta fue la filosofía que se tuvo en cuenta para buscar esa franja de 30.000 toneladas que se logró dentro del mercado brasileño --y que está hoy vigente-- y dentro de la cual Uruguay puede exportar en cualquier momento, ya sea carne con hueso hasta cortes de mayor precio, orientando sus exportaciones inclusive hacia los consumidores finales, como puede ser el caso de un supermercado.

De esa forma, a la política que había encarado el Poder Ejecutivo durante el año 1986, se suma la fuerza natural que adquiere ese mercado por las circunstancias que habíamos descrito antes. Ello obliga al Poder Ejecutivo a administrar las exportaciones de carne con respecto al mercado brasileño, basándose en dos o tres disposiciones sucesivas en el transcurso del año, donde comienza cuotificando las exportaciones mediante un decreto del 13 de junio, que redistribuye entre todas las plantas exportadoras, en función de sus antecedentes, tomando como única excepción una cuota política que asigna a las cooperativas o grupos de productores, que se encontraban en funcionamiento en esos momentos.

Cuando me refiero a cuotas políticas, quiero decir que a esas cooperativas y grupos de productores, se les estaría asignando un cupo mayor del que les correspondería si se tuvieran en cuenta sus antecedentes anteriores.

El 6 de agosto se establece un decreto donde se fijan las normas que regirán hasta el 31 de octubre de 1986. Ello se hace buscando una cierta seguridad para el mercado interno, ya que la fecha 31 de octubre señalaría la finalización del período crítico de abastecimiento dentro de nuestro país.

Además esto permitiría ir cumpliendo con las demandas del mercado brasileño, sin correr el riesgo excesivo de estrangulamiento de los abastecimientos internos. Se establece un régimen a través del que se condiciona la exportación de delanteros a la exportación de cantidades equivalentes de carne ovina o al abastecimiento para el mercado interno de cantidades equivalentes de carne ovina.

¿Qué significa esto? Se trataría de lograr uno de los objetivos también perseguidos por nuestra política, que es el de incentivar las exportaciones de carne ovina, así como su consumo interno.

El stock de lanares --como ya se ha manifestado en la sesión anterior-- ha estado creciendo durante los últimos ocho años. En estos momentos, el mercado internacional de la lana muestra una gran firmeza, por distintas razones.

Cabe mencionar el funcionamiento que ha tenido el Secretariado Internacional de la Lana, durante las dos últimas décadas, que incorporó a la fibra lana, las mismas o muy similares características de las fibras sintéticas.

También ha influido el funcionamiento de las grandes corporaciones laneras australianas, neozelandesas y sudafricanas, que proporcionan una gran estabilidad al mercado, porque compran o venden según sea la posición que tenga el mercado. Además se debe tener en cuenta que el precio de los lanares en el Uruguay está altamente determinado por la lana, no ocurriendo lo mismo en los mercados exportadores de carne ovina, como Nueva Zelandia, donde las razas son especialmente carniceras, y el precio del ovino está determinado, fundamentalmente, por el costo de la carne en el mercado internacional.

Eso ha hecho que, en los últimos años, haya existido un desfase entre la posibilidad de exportar carne o el valor carne de nuestro stock ovino y el valor lana del mismo,

lo que ha provocado un permanente crecimiento del stock que estimamos, de acuerdo a la proyección del mismo que se realiza sobre las muestras del año anterior, que, al término de este ejercicio al 30 de junio nos encontremos con una cifra muy cercana a los veinticinco millones de lanares.

El Poder Ejecutivo entiende que es sano que el país tenga este stock; pero es saludable siempre y cuando posea una política de extracción suficiente, de tal manera que el stock no se desequilibre en sus categorías, es decir, que se enriquezca demasiado con capones u ovejas viejas, logrando un desarrollo en los mercados y en la exportación de carne ovina, de forma tal que, en cualquier momento, pueda realizar una extracción de ajuste para arbitrar el stock en función de la capacidad forrajera que es muy importante para el Uruguay que, como ustedes saben --no preciso extenderme en ese sentido-- siempre corre el riesgo de tener un período crítico de escasez de lluvia comprometiendo la estabilidad de ese stock.

Por lo tanto, es objetivo básico de la política de carnes del Poder Ejecutivo profundizar el consumo interno, sustituyendo o liberando carnes vacunas para la exportación que tienen hoy mejores posibilidades de colocación y, también, por otro lado buscar mercados de alternativa para la exportación de carne ovina.

El año pasado, cuando se dictó, precisamente, este decreto del 6 de agosto, habíamos culminado una muy extensa campaña --personalmente fui el encargado de llevarla adelante frente a Brasil-- tratando de colocar volúmenes o asegurar un cupo en el PEC para la carne ovina. Desgraciadamente, Brasil no aceptó consolidar una posición arancelaria para la carne ovina. Solamente concedió mil toneladas; pero, al mismo tiempo, adquirió volúmenes importantes que, aproximadamente, llegaron a las dieciocho mil toneladas.

Asimismo, se produjo también un efecto de aumento del consumo interno de la carne ovina como consecuencia de los condicionamientos que tenía este decreto y de la campaña publicitaria que se realizó con respecto a los cortes especiales. A raíz de eso, el consumo interno creció en una proporción del 50% en relación al índice de los años anteriores.

Ese decreto que condicionaba la exportación de cuartos

delanteros a una cantidad equivalente de carne ovina exportada o volcada al abasto interno, se prorroga. El 31 de octubre se dicta un decreto similar; pero ya en ese momento la exportación de carne ovina tenía una agilidad muy grande, por lo que este decreto lo único que hace es modificar la situación, dejando el condicionamiento sólo para el abasto interno. O sea, que la doble condición de que había que cumplir para poder tener un crédito para exportar carne vacuna volcando, al mismo tiempo, una cantidad equivalente de carne ovina al mercado interno se establece, solamente para el mercado interno.

Entonces, la única condición que se debe cumplir en los decretos definitivos, donde se libera totalmente el mercado de exportación de delanteros, es tener un crédito dentro del mercado interno.

Finalmente, llegamos al decreto de diciembre que, básicamente, posee dos normas que atacan dos aspectos diferentes. Uno, es el ordenamiento de los operadores.

Aquí tenemos que hacer una referencia obligada a lo que ocurrió en el país entre los años 1978-85.

En el año 1978, como consecuencia de las medidas de agosto de ese año, donde se liberaliza totalmente el mercado de carnes y, además, por una serie de decretos complementarios, se establecen condiciones obligatorias con respecto a la façon, se produce una expansión muy violenta de la capacidad de faena del país con muy poca o ninguna influencia sobre la capacidad de procesamiento de carne.

Eso ocurre simultáneamente a un proceso de liquidación del stock del país entre los años 1982-85, lo que produce dos fenómenos opuestos.

Mientras el país multiplica su capacidad de faena en forma muy importante estableciendo condiciones de absoluta liberalidad para participar en el mercado interno o en la exportación con una planta o sin ella, en condiciones de façon --de acuerdo a las medidas de 1978, prácticamente, se puede intervenir en la forma que el operador quiera-- la oferta de materia prima, que tendría que ser la causa básica para que nuestra República expanda su capacidad de faena, no sólo no crece, sino que entre los años 1982-85, se produce la culminación de un proceso de deterioro de todo

el sector de la producción de materia prima que se había iniciado en 1973 como consecuencia del shock petrolero y su influencia en los precios de la carne en todo el mundo. Esa situación se agudiza especialmente en los tres últimos años porque allí concurren, además de la situación de precios internacionales, un endeudamiento interno del sector productor que se había venido acumulando sin que el Estado hubiera arbitrado una solución para ello.

Se opera, entonces, una liquidación muy profunda de stock, mientras al mismo tiempo crece la capacidad de faena. Es decir, que dos cosas que deben ser convergentes se empiezan a alejar cada vez más llevando a un deterioro a la situación económica de muchas plantas frigoríficas. En ese sentido, para hablar de cifras promedio, debemos decir que hay una capacidad ociosa de no menos del 30% o 40% en toda la industria pero que, analizada planta por planta, en algunas de ellas llega a un guarismo mucho mayor. Varias plantas pasan por un período difícil que hace que la figura del façon se empiece a instalar o a superponer en ellas.

Es por eso que en el mercado interno empieza una separación muy clara entre dos tipos de operadores: los que negocian con plantas propias asumiendo los costos de mantenimiento y los de amortización de su activo fijo y aquellos que realizan la operación desde plantas con dificultades económicas y aquellos que realizan la operación a façon alquilando las plantas --que tienen una situación cada vez más comprometida-- en esas condiciones.

Entonces, se empiezan a separar dos áreas de mercado completamente distintas; una, con costos derivados de la inversión necesaria para mantener las habilitaciones de mercados --es decir, que hay que cumplir con determinados condicionamientos con el objeto de mantener esas habilitaciones-- y otra en la que se mueven los agentes que operan con la figura de "façon".

Esta última actividad se desarrolla básicamente en el abasto. Pero en el año 86, al darse la facilidad de un mercado cercano como Brasil, que prácticamente puede ser considerado como una extensión de nuestro mercado interno, empiezan a competir cada vez con mayor fuerza dentro de ese mercado. Esto determina que el Poder Ejecutivo dicte el Decreto 856 de diciembre de 1986 con el objeto de ordenar la situación.

Sí no se hubiese tomado esa medida inevitablemente se hubiera desembocado en una situación en la que el número de plantas frigoríficas con problemas financieros se habría visto aumentado, facilitando el acceso, en condiciones cada vez mejores, de aquellos que negociaban la tenencia de las plantas para operar desde la figura "façon".

Esa situación dada, señor Presidente, no era favorable para uno de los objetivos básicos de nuestra política: la modernización de la industria frigorífica. Cuando utilizo el término modernización pienso que mejor debería emplear la frase "puesta al día", porque, como habíamos dicho antes, durante 15 años se produjo una tremenda expansión en cuanto a capacidad de faena pero sin cambios en lo que tiene que ver con el procesamiento de las carnes.

Es así que en el año 84 las exportaciones del país se componen, en una parte importante de cuartos compensados con hueso, que es una forma muy rudimentaria de exportar carne, y en cambio, las carnes procesadas, no superaban el 5% de dichas exportaciones.

En un ambiente en el que compiten en dos planos absolutamente diferentes, el operador que realiza inversiones con el que no las hace y en cambio alquila plantas que se están descapitalizando progresivamente --además de las dificultades de las empresas hay que considerar el panorama globalmente con relación al retroceso que significa para el país el hecho de ir perdiendo progresivamente habilitaciones en distintas plantas-- era absolutamente necesario establecer algún orden. Es por eso que el Poder Ejecutivo dictó este decreto en el que se establece que las exportaciones sólo podrán ser atendidas por aquellas empresas que muestren algún tipo de titularidad de planta, incluyendo dentro de esta figura la posibilidad de arrendamientos, donde está garantida la preocupación del arrendatario en cuanto a las inversiones y al mantenimiento de la planta.

Además, se busca mantener en un alto grado la concurrencia de las plantas, cosa que es básica para el futuro de toda la industria.

Si en lugar de hacer eso --buscando amortiguar esa diferencia de niveles de competencia-- se hubiera cerrado demasiado el círculo de operadores, se habría corrido el ries-

go tremendo de debilitar los precios de la materia prima, en el mediano y largo plazo; y de afectar, otra vez, en definitiva, toda la ecuación de la industria frigorífica en una de sus áreas más importantes como es la de los productores. Por lo tanto había que buscar un sistema que asegurara y protegiera a quien invierte, a quien conquista mercados, a quien atiende el mantenimiento de una planta y a quien se preocupa, además, de la imagen exportadora del país, atendiendo a las habilitaciones en los mercados más exigentes, frente a una competencia desigual. Es decir frente a aquél que estaba compitiendo por esos mismos mercados pero desde una situación económica completamente diferente. Es por eso que se contempla la necesidad de mantener la debida cantidad de operadores dentro del mercado, dejando la figura de "façon" para el abasto interno.

El promedio histórico de participación del abasto interno es del 50%, aunque en las distintas etapas del ciclo ganadero pasa del 40 al 50 y al 60%. Entonces, si se conserva la figura de "façon" para el abasto interno se asegura un alto nivel de concurrencia en el mercado de haciendas. Y con ello se está asegurando, también, un traslado del precio internacional al productor, una transparencia en el mercado, o sea, la rentabilidad del sector primario.

Este sector tendrá que ser el encargado de aumentar la oferta de materia prima, que será lo que hará viable el crecimiento de la industria frigorífica y su cambio estructural, yendo hacia mejores formas de procesamiento. El gobierno fomentará esos cambios a través de estímulos y desestímulos, cosa sobre la cual ya se habló en la sesión anterior y que traigo a colación para refrescar la memoria de todos.

Actualmente se está aplicando un 5% de detracciones a las carnes con hueso. Estas detracciones no se aplican a los cortes. Además, se ha establecido un reintegro o devolución de impuestos del 10% en el rubro carnes procesadas. De modo que se hace una diferencia de un 15% en favor de las carnes procesadas con relación a las formas primitivas de exportación, tales como el cuarto con hueso.

La aplicación de estas medidas ya tuvo efecto el año pasado. Se están viendo los frutos de esa política. Por ejemplo, la participación en las exportaciones de las carnes procesadas en año anterior pasó de un 5 al 10% y creo que este año esa participación va a ser mucho mayor.

rp.5

25×

En consecuencia, hay que mirar estas medidas en su conjunto y bajo la óptica de que buscan mantener un adecuado nivel de concurrencia y asegurar un marco propicio para la inversión y para el cambio tecnológico de la industria, que permitan al país volúmenes cada vez mayores de carnes procesadas así como ofertas cada vez mayores de materia prima.

El segundo decreto del año 1986 es prácticamente complementario de lo que ya hemos dicho anteriormente y establece la condición de ciclo cerrado. Es decir, que la carne congelada debe ser procesada, en sus distintas etapas, hasta llegar al producto final, dentro del mismo establecimiento o de la misma empresa. Desde el punto de vista tecnológico es indiscutible la ventaja de que las plantas puedan tener el frío incorporado dentro de su cadena de procesamiento.

Este decreto, además, establece una cláusula programática, en el sentido de que, en el futuro, se exigirán niveles crecientes de capacidad de desosado.

O sea que lo que normalmente se conoce como el "decreto del ciclo cerrado" trata de ir estableciendo condiciones progresivas de exigencias a la industria para que ésta vaya orientando su estructura funcional hacia los objetivos que busca el país, que son los de exportar carnes cada vez con mayor valor agregado.

Creo que estos son los dos decretos que dan una forma definitiva a la política de carnes del Poder Ejecutivo. Se establecen, además, otras condiciones en cuanto a los registros de exportadores y a las garantías que tienen que ver con las deudas fiscales.

Esto es cuanto quería manifestar sobre el tema.

Debo decir que nuestro Ministerio se halla en deuda con esta Comisión por cuanto aún no ha entregado los informes solicitados para que los señores Legisladores puedan disponer de todo el material estadístico que se requiere para el estudio de este tema. Hemos pedido a INAC que procese ese material, pero algunos ítems requieren una revisión de muchos años --se pedía, por ejemplo, la evolución del stock en los últimos 50 años y la previsión del ciclo para los próximos 10, el volumen de faena realizado por cada planta en los últimos 20 años, la cantidad de operarios que trabajaron en cada una de ellas-- y eso nos ha obligado a actualizar

algunas cifras, pero el Presidente del Instituto Nacional de Carnes nos ha dicho que el trabajo está prácticamente terminado, por lo que creemos que para la próxima sesión los integrantes de la Comisión podrán disponer de un material que les resultará muy útil.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto recibamos esta información, la misma será distribuida entre todos los miembros de la Comisión.

Si ningún señor Legislador desea hacer uso de la palabra, sólo nos resta agradecer la presencia del señor Ministro y sus asesores.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 14 minutos)

rp.7